



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **M. V.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 8. 2012, čj. CPR-2297/ČJ-2012-9CPR-V237, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2012, čj. 1 A 47/2012 – 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2011, čj. KRPA-24696/ČJ-2011-000022, Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, uložila žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zákazu vstupu na území členských států Evropské unie byla stanovena na 3 měsíce. Rozhodnutím ze dne 16. 9. 2011, čj. CPR-5449/ČI-2011-9CPR-V237, žalovaná zrušila toto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a vrátila věc krajskému ředitelství k dalšímu řízení.

2. Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2012, čj. KRPA-24696/ČJ-2011-000022, krajské ředitelství uložilo žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců a stanovilo dobu zákazu vstupu na území členských států Evropské unie na 3 měsíce.

3. Žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 8. 2012, čj. CPR-2297/ČJ-2012-9CPR-V237, formálně upřesnila výrok rozhodnutí krajského ředitelství a ve zbývající části rozhodnutí potvrdila.

II.

4. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované ze dne 6. 8. 2012 žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 9. 10. 2012, čj. 1 A 47/2012 – 38, zamítl.

5. Městský soud zdůraznil, že řízení o prodloužení povolení k pobytu je odlišné od řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutí, která jsou výsledkem těchto řízení, jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví. V nyní posuzované věci proto soud nemohl přezkoumat, zda bylo řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně zastaveno v souladu se zákonem.

6. Ve druhé námitce žalobkyně brojila proti nesprávnosti výroku, kterým správní orgány stanovily počátek doby zákazu vstupu na území. Tuto otázku již vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010 – 83, č. 2586/2012 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), městský soud proto odkázal na jeho odůvodnění.

7. Podle městského soudu žalovaná nemá v řízení o správním vyhoštění rozsáhlý prostor pro ověření všech okolností vztahujících se k možnému nepřiměřenému zásahu do rodinného a soukromého života cizince. Postačí, pokud se vypořádá se všemi tvrzeními cizince učiněnými během správního řízení. Této povinnosti žalovaná dostala. Ze spisu nevyplývala žádná skutečnost, ze které by bylo možno dovést nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života žalobkyně. Žalobkyně nemá na území České republiky žádné příbuzné kromě sestry a sama přiznala, že jí není známa žádná okolnost, která by jí bránila v návratu do země původu. Městský soud dodal, že otázka přisnosti či správnosti rozhodnutí spadá do oblasti správního uvážení. Žalovaná rozhodla v souladu se zákonem a uložila zákaz vstupu v mezích zákonného rozpětí, tj. na tři měsíce, přičemž zákonná horní hranice byla v dané věci 5 let.

III.

8. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

9. Stěžovatelka namítla, že se žalovaná ani městský soud nezabývaly dostatečně otázkou přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí žalované bylo nezákonné a nepřezkoumatelné, protože žalovaná dostatečně nezjistila skutkový stav, své rozhodnutí řádně neodůvodnila a neposoudila závažnost jednání stěžovatelky.

10. Ani městský soud nezohlednil konkrétní žalobní námitky vztahující se k přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění, zejm. námitky týkající se délky pobytu stěžovatelky na území, vytvořeného zázemí, závažnosti a důvodů protiprávního jednání. Stěžovatelka přitom opakovaně poukázala na konkrétní skutkové okolnosti, kdy se dostala do situace, která vedla ke správnímu vyhoštění, spíše shodou okolností. Odůvodnění městského soudu stěžovatelka považovala za strohé a nezákonné.

11. Podle judikatury správních soudů je rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života cizince pouze tehdy, je-li dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na jedné straně a zájmem cizince na ochraně rodinného a soukromého života na druhé straně (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, čj. 10 Ca 330/2006 – 89).

Z rozhodnutí správních orgánů ani z rozsudku městského soudu nevyplývá, že by k takové úvaze přistoupily.

12. Stěžovatelka zdůraznila, že strávila téměř jednu třetinu svého života v České republice, má zde vytvořeno veškeré zázemí a je přivyknuta zdejšímu způsobu života. Správní orgán měl proto zvláště pečlivě uvážit, zda byly dány předpoklady k tak závažnému postupu, jako je správní vyhoštění. Korektiv přiměřenosti byl do zákona o pobytu cizinců zaveden právě proto, aby každé jednání, které lze označit za neoprávněný pobyt cizince na území, nebylo řešeno uložením správního vyhoštění. Stěžovatelka byla přesvědčena, že závažnost jejího jednání nepřevažuje nad možnými zásahy do jejího soukromého života.

13. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 9 As 118/2012 – 18, vyplývá, že ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí je kromě posouzení zásahu do rodinného a soukromého života cizince třeba posoudit také další rozhodné skutečnosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy např. druh a závažnost protiprávního jednání a okolnosti, za nichž bylo spácháno.

14. Dále městský soud pochybil, nevypořádal-li námitku existence tzv. „*zdánlivé právní moci*“, ze které stěžovatelka dovozovala oprávněnost svého pobytu v době zahájení řízení o správním vyhoštění.

IV.

15. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

16. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

17. Kasační stížnost není důvodná.

18. Stěžovatelka nedůvodně vytkla městskému soudu, že neposoudil námitku existence tzv. „*zdánlivé právní moci*“ rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, ze které stěžovatelka dovozovala oprávněnost svého pobytu v době zahájení řízení o správním vyhoštění. Tato námitka vycházela z tvrzené vady řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, jež měla spočívat v nesprávném doručování v průběhu tohoto řízení. Městský soud nepochybil, pokud uzavřel, že nebyl oprávněn přezkoumat případné vady řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelky, protože se jednalo o zcela jiné řízení.

19. Právní názor městského soudu byl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které v řízení o přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění nelze podrobit přezkumu předcházející rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu (blíže viz např. rozsudek ze dne 30. 4. 2012, čj. 4 As 5/2012 – 22). I přes vzájemnou obsahovou návaznost se tato rozhodnutí vyznačují odlišným předmětem a obsahem, řízení jsou vedena na základě jiných právních norem a jejich výsledkem je vydání dvou různých správních rozhodnutí, přičemž každé z nich je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví (podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Tento závěr platí i tehdy, pokud se do doby zahájení řízení o správním vyhoštění cizinec fakticky nedozvěděl o výsledku řízení o povolení k dlouhodobému pobytu, a pobýval tak na území České republiky neoprávněně bez vlastního vědomí.

20. Stěžovatelka měla možnost právní obrany proti rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu prostřednictvím opravných prostředků podle správního řádu. Rozhodnutí o odvolání by bylo následně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Možnosti podat odvolání však stěžovatelka nevyužila. Podala pouze podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců přípisem ze dne 27. 12. 2011, čj. MV-28574-4/SO-2011, stěžovatelce sdělila, že nevyhověla podnětu na zahájení přezkumného řízení, protože nedošlo k porušení právního předpisu, které by mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

21. Rozsudek městského soudu ani rozhodnutí správních orgánů nebyly nepřezkoumatelné ani proto, že by nevypovídaly dostatečně námitky vztahující se k tvrzené nepřiměřenosti zásahu do rodinného či soukromého života stěžovatelky.

22. V případech, které spojují otázku možného porušení práva na respektování rodinného či soukromého života a otázku nuceného vycestování cizince, Nejvyšší správní soud vychází především z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vztahující se ke čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Tato judikatura zohledňuje zejména: (1) rozsah, v jakém by byl rodinný nebo soukromý život narušen, (2) délku pobytu cizince ve smluvním státě, který hodlá cizince vyhostit, (3) rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, (4) existenci nepřekonatelné překážky k rodinnému či soukromému životu v zemi původu, např. nemožnost rodinného příslušníka následovat cizince do země jeho původu, (5) „*imigrační historii*“ cizince, tedy porušení pravidel cizineckého práva v minulosti, (6) povahu a závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem (viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, č. 46410/99, body 57-58, a rozsudky ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, bod 39, či ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, bod 70). Všechna uvedená kritéria je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu, např. nebezpečím pro společnost či ochranou veřejného pořádku. Právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy totiž není absolutní a je zde prostor pro vyvažování protichůdných zájmů cizince a státu.

23. S ohledem na výše uvedená kritéria Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění žalované i městského soudu vztahující se k přiměřenosti zásahu do rodinného nebo soukromého života stěžovatelky za dostatečné a souladné se zákonem.

24. Správní orgány vycházely především z tvrzení samotné stěžovatelky, která připustila, že kromě sestry nemá v České republice další příbuzné. Stěžovatelka netvrdila ani existenci jiných osob, s nimiž by žila ve společné domácnosti nebo které by mohly být dotčeny jejím vycestováním. Správní orgány ani městský soud proto nepochybily, pokud neshledaly zásah do rodinného života stěžovatelky.

25. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelce ani v tom, že její vazby na území České republiky jsou natolik silné, že by její nucené vycestování spojené se zákazem vstupu na 3 měsíce, bylo nepřiměřeným zásahem do jejího soukromého života. Jedna z hlavních námitek stěžovatelky se vztahovala k délce pobytu na území České republiky a vytvořeným vazbám. Je sice pravdou, že stěžovatelka přicestovala do České republiky již v roce 2002, od té doby však Českou republiku několikrát dobrovolně opustila, a to zpravidla na dobu několika měsíců. V průběhu správního řízení stěžovatelka potvrdila, že v České republice nemá stabilní zaměstnání a pracuje pouze příležitostně na brigádách. Jiné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o silných vazbách k České republice, stěžovatelka neprokázala, a dokonce ani netvrdila. Tvrzení o vytvořeném zázemí stěžovatelka ponechala pouze v obecné rovině.

26. Nepřiměřenost správního vyhoštění nezpůsobila ani relativně nízká závažnost protiprávního jednání stěžovatelky, která pobývala na území České republiky neoprávněně od 20. 9. 2010, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení povolení stěžovatelky k dlouhodobému pobytu, do 18. 4. 2011, kdy se stěžovatelka dobrovolně dostavila na Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Praha 8 – Karlín. Pobývá-li cizinec na území České republiky bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu, může mu být uloženo správní vyhoštění spojené se zákazem vstupu až na 3 roky [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců; městský soud mylně uvedl, že zákonná maximální hranice je v posuzované věci 5 let]. Doba zákazu vstupu na území byla stěžovatelce stanovena na 3 měsíce. Nejvyšší správní soud neshledal, že by tato doba byla vzhledem ke skutkovým okolnostem nepřiměřená. Právě naopak, stanovení zákazu vstupu v délce pouze 3 měsíců svědčí o tom, že správní orgány zvažovaly mimo jiné i závažnost protiprávního jednání stěžovatelky a skutečnost, že se stěžovatelka dobrovolně přihlásila na cizinecké policii (viz str. 5 rozhodnutí o správním vyhoštění). Správní orgány tak dostaly i požadavkům kladeným § 174a zákona o pobytu cizinců, jehož se stěžovatelka dovolávala.

27. Stěžovatelka se nemohla zprostit odpovědnosti za neoprávněný pobyt ani tvrzením, že se fakticky dozvěděla o zastavení řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu až po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, a pobývala tak na území České republiky neoprávněně po určitou dobu bez svého vědomí (stěžovatelka se prokazatelně dozvěděla o zastavení řízení nejpozději dne 11. 11. 2010, kdy podala podnět k přezkumnému řízení, které je mimořádným opravným prostředkem bez vlivu na právní moc předmětného rozhodnutí). Teprve po zvážení všech dalších kritérií a skutkových okolností vztahujících se jak k zájmu státu na kontrole pobytu cizinců na jeho území, tak k zájmům stěžovatelky na setrvání na území České republiky, bylo možné učinit závěr o přiměřenosti správního vyhoštění, zejména ve vztahu k délce zákazu vstupu. S ohledem na výše popsané skutkové okolnosti, především nedostatek silných vazeb k území České republiky či k osobám zde žijícím, Nejvyšší správní soud neshledal rozhodnutí o správním vyhoštění a stanovení zákazu vstupu na 3 měsíce nepřiměřeným.

28. Závěrem Nejvyšší správní soud musí ovšem opravit názor městského soudu, podle něhož je „*správnost a přísnost*“ rozhodnutí o správním vyhoštění otázkou správního uvážení.

29. Uvedený názor městského soudu je správný pouze v části týkající se „*přísnosti*“ rozhodnutí o správním vyhoštění, kterou městský soud patrně mínil stanovení délky zákazu vstupu na území. Zákon o pobytu cizinců skutečně dává v této otázce správnímu orgánu prostor pro správní uvážení stanovením pouze maximální doby zákazu vstupu ve vztahu k jednotlivým porušením uvedeného zákona (viz § 119 zákona o pobytu cizinců, blíže viz např. rozsudek ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 99/2011 – 55).

30. Městský soud se však mýlil, uvedl-li, že do rámce správního uvážení spadá také „*správnost*“ (ve smyslu zákonnost) rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců stanoví totiž několik podmínek, kdy správní orgán nesmí uložit správní vyhoštění.

31. Rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat mimo jiné tehdy, byl-li by jeho důsledkem nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Přestože pojem „*nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života*“ patří do kategorie neurčitých právních pojmů, naplnění obsahu tohoto pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který právní norma předvídá. Dojde-li proto správní orgán k závěru, že vyhoštění by bylo nepřiměřeným zásahem do práva

na respektování rodinného a soukromého života, nemá žádný prostor pro úvahu, jak dále postupovat, a je povinen rozhodnutí o správním vyhoštění nevydat.

32. Výklad pojmu „*nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života*“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je pak otázkou výkladu práva a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem volného správního uvážení. Správní orgán je povinen vycházet především z kritérií stanovených bohatou judikaturou ESLP (viz výše bod 22). V návaznosti na tato kritéria nelze dovést, že by posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného nebo soukromého života cizince mělo být věcí volné úvahy správního orgánu. Přestože právo vyplývající z čl. 8 Úmluvy není absolutní a existuje zde prostor pro vyvažování zájmů jednotlivce a zájmů státu, nejedná se o správní uvážení, jak jej chápe česká judikatura (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004 – 72, č. 375/2004 Sb. NSS, ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007 – 109, ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 229/2000, ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1744/08, nebo ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09). Autonomie správních orgánů při rozhodování o vyhoštění je omezena základními právy dotčených cizinců a s tím souvisejícími mezinárodními závazky České republiky (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, č. 47/2009 Sb., zejm. bod 40 a 41).

33. Výklad a aplikace pojmu „*nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života*“ by pak měly být v souladu s § 65 a násl. s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné. Požadavek na řádný soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k čl. 8 Úmluvy vyjádřil také ESLP např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2011, *Alim proti Rusku*, stížnost č. 39417/07.

34. V této souvislosti lze opět připomenout nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/07, kterým Ústavní soud zrušil § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 161/2006 Sb. pro rozpor s Listinou základních práv a svobod. Toto ustanovení vylučovalo za určitých okolností rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu. Ústavní soud zdůraznil, že rozhodnutí o správním vyhoštění je způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod [např. práva na život a práva nebýt vystaven mučení a krutému, nelidského nebo ponižujícího zacházení (čl. 6 a 7 Listiny) nebo práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny)].

35. Navíc je třeba mít na paměti, že pokud by byl správním vyhoštěním porušen čl. 3 Úmluvy (byť jeho porušení stěžovatelka nenamítla), nebyl by zde ani prostor pro vyvažování zájmů jednotlivce a zájmů státu. ESLP opakovaně potvrdil, že čl. 3 Úmluvy je absolutní, a to i tehdy, pokud by k zakázanému zacházení s cizincem mělo dojít v jiném státě, do něhož by byl cizinec vyhoštěn (viz např. rozsudky velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, bod 80, či ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06, bod 138). Už jen z tohoto důvodu rozhodnutí o správním vyhoštění nemůže záviset pouze na správním uvážení.

36. Nejvyšší správní soud ovšem neshledal, že by uvedené pochybení městského soudu bylo natolik závažné, aby způsobilo nezákonnost jeho rozhodnutí. Přestože se městský soud domníval, že otázka „*správnosti*“ rozhodnutí o správním vyhoštění spadá pod rozsah správního uvážení, neomezil se pouze na přezkum, zda byl úsudek žalované logicky možným závěrem vycházejícím z nastolených premis, ale posoudil i zákonnost napadeného rozhodnutí a ztotožnil se se závěry žalované týkajícími se přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Byť bylo odůvodnění městského soudu stručné, s ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci z hlediska přezkoumatelnosti ještě obstálo.

37. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

38. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 5. března 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu